

Tratados de libre comercio al estilo chino: los TLC Chile-China y Perú-China

Carol Wise*

University of Southern California

Resumen

Los tratados de libre comercio al estilo chino en América del Sur han demostrado ser únicos en tres aspectos: en primer lugar, debido a la duradera clasificación de China como economía de mercado en desarrollo por parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los tratados de libre comercio Chile-China y Perú-China técnicamente clasifican como acuerdos Sur-Sur. Sin embargo, la naturaleza del intercambio entre China y estos dos países sudamericanos se basa en un modelo tradicional de ventaja comparativa más afín a las relaciones comerciales Norte-Sur de comienzos del siglo XX, en el cual los países de América del Sur exportan materias primas a China e importan bienes manufacturados de este país. Por el contrario, hoy en día los acuerdos Norte-Sur se orientan más hacia el acceso a los mercados para los productos manufacturados y a la aplicación de nuevas normas en el ámbito de los servicios, la inversión y la propiedad intelectual. En segundo lugar, fue este modelo más tradicional de intercambio, y el apetito de China por las materias primas minerales que Chile y Perú poseen en abundancia, lo que dictó las condiciones de ambos tratados de libre comercio desde la perspectiva china. En tercer lugar, para asegurarse el suministro de estas materias primas, China concedió sin reparos numerosas restricciones de acceso al mercado en ambos tratados de libre comercio. Este análisis sugiere que tanto Chile como el Perú iniciaron estas negociaciones en busca de una mayor inversión extranjera directa (IED) no minera de parte de China, y de aumentar las exportaciones no tradicionales al mercado chino. Sin embargo, hasta ahora China ha mostrado poco interés fuera del sector minero en ambos países. A la luz de estos tres puntos, estos tratados de libre comercio con China desafían las explicaciones actuales sobre

* Correo electrónico: Carol Wise: cwise@usc.edu. Artículo recibido: el 9 de octubre de 2012 y aprobado el 14 de diciembre de 2012. La traducción estuvo a cargo de Jorge Cornejo.

por qué los países en desarrollo se comprometerían a la implementación de un TLC bilateral con una gran potencia económica.

Palabras clave: China, América Latina, Chile, Perú, regionalismo, tratado de libre comercio (TLC), acceso al mercado, servicios, inversión, minería, recursos naturales

FTAs the Chinese Way:

The Chile–China and Peru–China Free Trade Agreements

Abstract

Chinese-style FTAs in South America have proved to be unique in three respects: first, due to China's continued classification as a non-market developing economy at the World Trade Organization (WTO), the Chile-China and Peru-China FTAs technically classify as South-South deals. Yet, the nature of exchange between China and these two South American countries is based on a traditional pattern of comparative advantage more akin to North-South trade relations at the turn of the 20th century whereby these South American countries export primary goods to China and import manufactures back. In contrast, today's North-South deals are oriented more toward market access for manufactured goods and the implementation of new rules in the realm of services, investment, and intellectual property. Second, it was this more traditional pattern of exchange, and China's thirst for the mineral commodities that Chile and Peru hold in abundance, that dictated the terms of both of these FTAs from the Chinese angle. Third, in order to secure the supply of these commodities China readily conceded to numerous market access restrictions within both FTAs. This analysis suggests that both Chile and Peru entered these negotiations in search of greater non-mining foreign direct investment (FDI) from China and to increase non-traditional exports to the Chinese market. However, China has thus far shown little interest outside of the mining sector in both countries. In light of these three points, these FTAs with China defy standing explanations for why developing countries would commit to the implementation of a bilateral FTA with a major economic power.

Keywords: China, Latin America, Chile, Peru, regionalism, free trade agreement (FTA), market access, services, investment, mining, natural resources

INTRODUCCIÓN¹

Las tres tendencias más importantes en América del Sur en la década del 2000 han sido las siguientes: (1) la rápida expansión de las relaciones comerciales, de inversión y de endeudamiento con China; (2) el colapso de las negociaciones comerciales, tanto hemisféricas como multilaterales, desde el año 2006; y (3) la rápida recuperación de la mayoría de las economías sudamericanas de la crisis financiera global de 2008-2009. De estas tres tendencias interrelacionadas, este artículo se centra en el espectacular crecimiento de China en América del Sur y, en particular, en los tratados de libre comercio (TLC) bilaterales que este país ha firmado con Chile (2006) y con el Perú (2009). Hace apenas una década, era impensable que alguno de estos pequeños y abiertos países de América del Sur estuviera dispuesto o fuera siquiera capaz de establecer un TLC bilateral con China. La adhesión de este último país a la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el 2001, sin duda incrementó sus posibilidades de negociación de tratados de libre comercio, pero ¿por qué elegir a Chile y al Perú como sus primeros casos de prueba en América Latina? Y, más bien, incluso tras el colapso de las negociaciones para la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ¿qué motivaría a estos dos «tomadores de precios» en la economía política internacional a celebrar un TLC con China, el gigante de las exportaciones de este siglo, que ha llevado a muchos países en desarrollo a elevar sus aranceles comerciales en vez de a reducirlos?

Dado que China se ha convertido hoy en el más importante destino de las exportaciones de Chile y el Perú, hay una emergente lógica estructural o base para explicar estos tratados de libre comercio. Sin embargo, aunque se podría decir lo mismo de Argentina y Brasil con respecto a la importancia de China en sus relaciones comerciales, estos mayores mercados emergentes latinoamericanos han hecho todo lo posible para frenar el flujo de las importaciones chinas a sus economías. Dados sus niveles comparativamente más elevados de dependencia comercial, tanto Chile como el Perú han sido especialmente proactivos en negociar tratados de libre comercio, que incluyen aquellos celebrados con países desarrollados como Canadá, la Unión Europea (UE), Japón y los Estados Unidos. Pero todos estos tratados de libre comercio tienden fuertemente hacia la «nueva agenda comercial» de la OMC, que se centra en servicios, inversiones y derechos de propiedad intelectual (DPI). Sin embargo, si bien estas cuestiones de la nueva agenda comercial han sido cubiertas por los respectivos tratados de libre comercio que Chile y el Perú han negociado con China, el foco principal de los mismos es la «vieja agenda comercial» de la OMC, incluyendo el objetivo de liberalizar el acceso al mercado para la agricultura, otras materias primas y manufacturas intensivas en mano de obra.

1. La autora desea expresar su agradecimiento a Rachel Chan, Daniel Paly, Carlos Paredes, Vijeta Tandon y Chengxi Shi, por su asistencia en esta investigación, y al Center for International Studies de la University of Southern California por proveer generosamente los fondos para este proyecto.

De los más de 230 tratados de libre comercio bilaterales o subregionales negociados en las últimas dos décadas, la mayor parte fueron celebrados entre países desarrollados (Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, etc.) y países en desarrollo (Estevadeordal, Shearer y Suominen 2009). Muy pocos tratados de libre comercio fueron negociados entre países desarrollados. Los TLC Estados Unidos-Canadá y Australia-Estados Unidos se encuentran entre los pocos ejemplos en esta categoría. Los TLC Sur-Sur y acuerdos subregionales como el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) han sido menos frecuentes y también menos exitosos (Quiliconi y Wise 2009, 2012). El resultado es que la mayoría de las teorías más recientes sobre tratados de libre comercio se basan en los acuerdos Norte-Sur, que componen el núcleo principal de la muestra. Sin embargo, ya sea que consideremos a los tratados de libre comercio Chile-China y Perú-China como acuerdos Sur-Sur o acuerdos Norte-Sur, ninguno de estos dos modos calza a la perfección en los actuales marcos explicativos. Luego de un análisis exhaustivo, estos dos tratados de libre comercio emergen como un híbrido entre los modos Norte-Sur y Sur-Sur, tema que se explora en la primera sección de este artículo.

Luego de desarrollar un argumento sobre la naturaleza y las motivaciones de estos tratados de libre comercio en la primera sección, la segunda sección examina la evidencia empírica. La línea de tiempo de estos TLC es ciertamente corta, lo que hace de este un análisis preliminar, en el mejor de los casos; sin embargo, la data existente hasta el momento refuerza la idea de que estos tratados de libre comercio son un híbrido entre tratados de libre comercio Norte-Sur y Sur-Sur, y plantea interrogantes acerca de sus implicancias para Chile y el Perú. Basta con decir que los «TLC al estilo chino» son en la práctica marcadamente distintos de los que cualquiera de estos dos países ha implementado hasta el momento. La sección final del artículo resume el argumento y los hallazgos, y luego se extraen algunas conclusiones preliminares.

EL ARGUMENTO

Fue el ingreso pionero de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Canadá y los Estados Unidos, en 1994, lo que provocó la búsqueda de explicaciones sobre los orígenes y consecuencias de este histórico TLC Norte-Sur y los muchos otros que le siguieron. Tres argumentos superpuestos se han desarrollado para explicar la proliferación de tratados de libre comercio Norte-Sur. En primer lugar, en términos de economía política nacional, hay un amplio consenso en que los líderes de varios países en desarrollo han buscado tratados de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea con el objetivo de asegurar las reformas económicas liberales y profundizarlas aún más (Mansfeld 1988, Shadlen 2008, Baccini y Urpelainen 2012). La negociación de un TLC Norte-Sur con una gran potencia se convierte en una estrategia para internacionalizar los retos de la liberalización económica y, a la par, en

señal de un compromiso de reforma jurídicamente vinculante para los inversores extranjeros y otros socios comerciales potenciales. Al mismo tiempo, el líder de un país en desarrollo es capaz de aprovechar el apoyo político interno mediante la negociación de un TLC, y de canalizar significativas comisiones hacia esta coalición, provenientes de las rentas acumuladas como resultado del propio acuerdo. Implícita en este argumento, como lo destacan Baccini y Urpelainen (2012), está la voluntad de las grandes potencias de hacer cumplir este compromiso y promover así la implementación de reformas en los países en desarrollo socios del TLC.

Un segundo argumento es la designación de *lobbies* transfronterizos, compuestos por productores de dentro de la industria, tecnócratas del Estado y trabajadores/consumidores, como una variable independiente importante para la finalización de tratados de libre comercio Norte-Sur. En este contexto Norte-Sur, prosigue este argumento, intereses manufactureros y productores de dentro de la industria se ven motivados por la posibilidad de lograr economías de escala resultantes de una mayor especialización, un aumento de las capacidades tecnológicas y un despliegue más rápido y eficiente de la dotación de factores través de la frontera (Pastor y Wise 1994, Milner 1997, Chase 2003). Con el propósito de potenciar al máximo las ganancias de eficiencia, los tratados de libre comercio Norte-Sur por lo general han abarcado una combinación de temas de la «vieja» agenda comercial (acceso a los mercados para la agricultura y otras materias primas, textiles y bienes manufacturados intensivos en trabajo) y la «nueva» agenda comercial (liberalización de los servicios, la inversión y la protección de los derechos de propiedad intelectual).

Un tercer argumento destaca el papel desempeñado por los inversores privados, extranjeros y nacionales, que han utilizado los tratados de libre comercio como una forma de aprovechar las oportunidades de inversión, tanto para ganar mercados como eficiencia (Kotschwar 2009). Especialmente en la década del 2000, la negociación de tratados de libre comercio Norte-Sur que aseguran la inversión y la liberalización de los servicios ha resultado en compromisos de los países en desarrollo que superan los avances realizados hasta la fecha por el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC, de 1995. A medida que la relación entre servicios e inversión se ha vuelto cada vez más entrelazada (Kotschwar 2009), ello ha dado lugar a un patrón de tratados de libre comercio Norte-Sur en el cual «[...] los intereses concentrados en países exportadores de IED tienen un fuerte incentivo para hacer presión por acuerdos preferenciales porque estos otorgan ventajas específicas sobre sus competidores» (Manger 2009: 19). Desde el punto de vista de los socios de inversión Norte-Sur, el potencial de un TLC para reducir externalidades y costos de transacción es muy atractivo.

¿Qué luces nos brindan estos argumentos sobre los tratados de libre comercio Chile-China y Perú-China? De hecho, el tercer argumento, que pone énfasis en el papel de los

inversores que buscan ganar mercados y eficiencia y de sus *lobbies* en varios sectores de servicios (p. ej.: banca, finanzas, telecomunicaciones, productos farmacéuticos, seguros), captura en gran medida la lógica de los tratados de libre comercio que cada país negoció con los Estados Unidos y otros países desarrollados en la década del 2000 (Manger 2009), mientras que ninguno de los argumentos anteriores contribuye plenamente a mejorar nuestro entendimiento sobre sus respectivos tratados de libre comercio con China. En primer lugar, las señales de credibilidad y el aseguramiento de reformas fueron bien establecidos tanto por Chile como por el Perú como resultado de los tratados de libre comercio bilaterales que cada uno había firmado con los Estados Unidos antes de negociar un TLC con China; en segundo lugar, las reducidas dimensiones del sector industrial en ambos países y los bajos niveles del comercio intraindustrial y de la producción dejan fuera de discusión la segunda explicación; y, en tercer lugar, la naturaleza de la mayor parte de las inversiones chinas en ambos países ha sido estrictamente de «búsqueda de recursos» y ha estado concentrada de manera casi exclusiva en la minería (cobre en el caso de Chile [Gachuz 2012]; y cobre, harina de pescado y otros minerales en el caso del Perú [González-Vicente 2012]). Es decir, el intento de asegurar ventajas sobre sus competidores en términos de IED para ganar mercados y eficiencia ha sido casi imperceptible por parte de esta gran potencia.

Aunque estos dos tratados de libre comercio técnicamente clasifican como de naturaleza Sur-Sur, el patrón de intercambio real se asemeja más a la vieja dinámica Norte-Sur basada en la ventaja comparativa. Es decir, el auge de una década en la venta de materias primas de Chile y el Perú a China, se ha visto compensado por la importación de bienes de capital manufacturados e intermedios de China (Bárcena y Rosales 2010). Mientras que hoy en día los acuerdos Norte-Sur se orientan más hacia la expansión de la producción transfronteriza de bienes manufacturados y a la aplicación de las nuevas normas en el ámbito de los servicios, las inversiones y los derechos de propiedad intelectual (DPI), los tratados de libre comercio Chile-China y Perú-China se remontan a las relaciones comerciales Norte-Sur características de los acuerdos que predominaban a inicios del siglo XX: la exportación de minerales y otras materias primas hacia los países más desarrollados del Norte, y su importación de productos de consumo básico y manufacturados, a cambio (Thorp *et al.* 2012). Pero, esta vez, la naturaleza de los bienes que se importan de China tiene un contenido más elevado de conocimiento, valor agregado e insumos tecnológicos, y China representa una proporción cada vez mayor en el mercado interno de ambos países (Gallagher y Porzcanski 2009).

A la luz de esta dinámica, tanto Chile como el Perú fueron los *demandeurs* en el inicio de sus respectivos tratados de libre comercio con China. La solicitud de cada uno para nego-

ciar un TLC se sustentó, en primer lugar, en la creciente convicción en ambos países en que los productores nacionales debían esforzarse más para exportar productos no tradicionales y de mayor valor añadido hacia el mercado chino; y, segundo, en la meta de atraer IED china a inversiones que buscan ganar mercados y eficiencia, en comparación con el flujo actual de inversión orientada los recursos naturales y limitada a la extracción de minerales². La respuesta favorable de China a ambas solicitudes de un TLC también planteó la posibilidad de que cada uno pudiera convertirse en un dinámico centro de transporte y servicios para el comercio trans-Pacífico (Yang 2009: 230). Dicho esto, funcionarios de alto nivel, tanto en Chile como en el Perú, admiten que además hubo un cierto sentido de orgullo nacional por ser los dos primeros países de América Latina que negociaban un TLC con China³.

En lo que respecta a los motivos de China para negociar estos dos tratados de libre comercio con América del Sur, mis entrevistas confidenciales con académicos y analistas de política en el Instituto de Estudios Latinoamericanos en la Academia de Ciencias Sociales de China, sugieren que el papel de dicho país en este campo ha sido en parte reactivo y en parte estratégico⁴. Desde el lado reactivo, la solicitud de Chile de negociar un TLC con China le dio a este último la oportunidad de profundizar la cooperación económica y el diálogo político con un país que fue el primero en América Latina en darle reconocimiento diplomático en 1971 (Ellis 2009). Chile, por otra parte, fue el primer país de la región en apoyar el ingreso de China a la OMC en 1999 y en otorgarle la condición de economía de mercado en el 2004. La solicitud de Chile de negociar un TLC con China, así como la posterior solicitud peruana, destacaban por su marcado contraste con la relación, más conflictiva, que se ha desarrollado entre China y las economías industriales más grandes de la región.

Argentina, Brasil y México, por ejemplo, han sufrido seriamente el efecto de las exportaciones de manufacturas chinas a sus mercados y han respondido presentando centenares de denuncias *antidumping*; imponiendo licencias de importación, en el caso de Argentina y Brasil; y, en el caso de México, elevando sus aranceles de NMF contra China hasta el límite superior. Los elevados niveles de apoyo gubernamental a las empresas chinas exportadoras de manufacturas y los reclamos continuos de los productores in-

2. Estas ideas se basan en entrevistas confidenciales llevadas a cabo por la autora en Lima, Perú, y Santiago de Chile en junio del 2011, con diversos protagonistas de los sectores público y privado. El ex negociador comercial de Chile, Osvaldo Rosales, y la ex ministra de Comercio del Perú, Mercedes Araoz, aportaron ideas particularmente útiles.

3. Entrevistas de la autora con Felipe Ortiz de Zevallos, ex embajador peruano en los Estados Unidos, en Lima, en mayo del 2009, y con Pablo Cabrera, ex embajador chileno en China, en Santiago, en junio del 2011.

4. Véase también Xiang (2008: 52) y Jiang (2008: 32).

dustriales latinoamericanos por la presunta manipulación china de los tipos de cambio, han politizado en gran medida la relación de China con estos países. No es casual, entonces, que China haya estado dispuesta y en condiciones de finalizar tratados de libre comercio con Chile y el Perú –dos economías pequeñas y abiertas con sectores industriales insignificantes–, mientras que economías industriales más grandes se han enfurecido ante la idea de tales acuerdos.

Desde el punto de vista estratégico, el gigante asiático obviamente estaba ansioso por asegurarse un suministro constante de cobre, otros minerales y harina de pescado, todos los cuales son importantes para mantener el actual estado de desarrollo del modelo de elevado crecimiento del país. Aunque la mayor interdependencia entre China y estos exportadores de materias primas sugiere que los patrones de la oferta y la demanda se mantendrán estables independientemente de la existencia o no de un TLC, los acuerdos firmados dejan poco espacio para la duda. En este punto, con el colapso de las negociaciones de la Ronda de Doha en el 2006, China se ha unido a varios otros países que se han «subido al tren» de los TLC por temor a perder acceso al mercado y a cuotas de mercado (Yang 2009). Esto se ve reflejado en el TLC China-Asean (Cafta), implementado en el 2010 e integrado por las diez naciones que pertenecen a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean, por sus siglas en inglés)⁵. Las propuestas de tratados de libre comercio con Chile y el Perú ofrecían a China la oportunidad de expandir esta estrategia al hemisferio occidental; además, el hecho de que cada uno de estos países ya tuviera un TLC en marcha con los Estados Unidos, le permitió a China ingresar tranquilamente en este terreno, sin que pareciera que quería eclipsar los vínculos e intereses estadounidenses. En cambio, la negociación de un TLC entre China y los países latinoamericanos que han rechazado la idea de un TLC con los Estados Unidos, como Argentina y Brasil, con seguridad despertaría la furia estadounidense.

Por último, aunque los tratados de libre comercio tanto de los Estados Unidos como de la Unión Europea ponen un fuerte énfasis en la liberalización de servicios e inversiones, los niveles extremadamente bajos de inversión no minera y comercio de servicios de China con estos dos países sugiere que la promoción de inversiones para ganar mercados y eficiencia tuvo menor importancia desde el punto de vista chino. Al final, China contractualizó un tradicional modelo comercial de ventaja comparativa con Chile y el Perú, uno que muestra débiles indicios de diversificación hacia un patrón de intercambio más competitivo entre China y estos países. Por su parte, Chile y el Perú iniciaron estas negociaciones buscando expandir sus exportaciones no tradicionales a China y atraer a cambio IED no

5. Los miembros del bloque de la Asean son: Brunéi, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar (Birmania), Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

minera. Estas expectativas eran bastante realistas, como se aprecia en los resultados de los tratados de libre comercio de los Estados Unidos con México y con América Central. Aunque la vigencia de los tratados de libre comercio Chile-China y Perú-China es demasiado reciente como para poder juzgar su eficacia, parece seguro decir que en ambos países se necesitará más que este acuerdo híbrido para lograr las metas de exportaciones de mayor valor añadido y de IED que ambos países se han fijado en sus respectivos tratados de libre comercio con China.

LA EVIDENCIA

- La «vieja» agenda comercial versus la «nueva» agenda comercial

Para el momento de la cumbre ministerial de 1996 de la OMC en Singapur, los viejos y nuevos temas de la agenda comercial multilateral estaban claramente demarcados. Como se mencionó anteriormente, los nuevos temas de la agenda comercial, como los servicios, habían sido cubiertos por el acuerdo GATS en las fases finales de la Ronda de Uruguay (1986-1994). Acuerdos similares se negociaron también al mismo tiempo para cubrir las inversiones relacionadas con el comercio (el Acuerdo sobre las MIC) y los derechos de propiedad intelectual (Adpic). En la reunión de Singapur, Japón y la Unión Europea pidieron negociaciones adicionales sobre política de competencia, contrataciones públicas y facilitación del comercio, que son hoy ampliamente consideradas como parte de la nueva agenda comercial. Aunque todavía polémicos, los contornos de la nueva agenda comercial son bastante claros y concisos. En cambio, los de la vieja agenda comercial no lo son tanto, sobre todo porque las cláusulas originales del GATT relacionadas con el acceso al mercado y otros temas vinculados fueron redactadas de manera más general y, por lo tanto, están abiertas a interpretación. Este detalle fue decisivo para el colapso de la ronda de negociaciones de Doha en el 2006.

Para efectos de este análisis, y siguiendo el marco planteado por Estevadeordal, Shearer y Suominen, las negociaciones sobre la vieja agenda comercial no se refieren solo a la liberalización de la agricultura y de bienes manufacturados intensivos en mano de obra, sino también a: la extensión de la cobertura de productos para líneas arancelarias liberalizadas; la duración del período de transición para la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias; y la remoción o eliminación gradual de los instrumentos de política considerados más perjudiciales para el acceso al mercado (Estevadeordal *et al.* 2009: 98-9). Estos últimos incluirían, por ejemplo, los subsidios, las barreras técnicas, las reglas de origen, los procedimientos aduaneros, las medidas *antidumping*, las salvaguardas y otros regímenes especiales. Como se muestra en el siguiente análisis, los tratados de libre comercio que Chile y el Perú firmaron cada uno con China se aferraron fuertemente a la extensión de la cobertura de productos y a la fijación de plazos para la liberalización de todas las líneas de productos

cubiertas, mientras que los tratados de libre comercio que cada uno negoció con Singapur, Canadá, la Unión Europea y los Estados Unidos, por ejemplo, se orientaron mucho más hacia los temas planteados en Singapur, mencionados líneas arriba.

- El TLC de Chile con China: la preocupación por el acceso al mercado

El TLC Chile-China buscó la reducción integral de las barreras arancelarias y no arancelarias para el comercio de mercancías. La capacidad de los negociadores chilenos para asegurar el acceso al mercado chino de los productos primarios no minerales del país fue una preocupación primordial para ambas partes. Al mismo tiempo, la negociación sobre servicios e inversiones fue un objetivo clave del lado chileno y se hizo referencia a él como parte de un futuro programa de trabajo (Kotschwar 2009: 390). En términos de bienes transables, este TLC proporcionó inmediata entrada libre de impuestos al 92 por ciento de las exportaciones de Chile a China, aunque a algunas de las importaciones agroindustriales más exitosas del país (frutas y pescado) se les fijó un plazo de diez años para el acceso al mercado chino (Gachuz 2012: 149-50). Por el lado de las importaciones, el 50 por ciento de las importaciones chilenas procedentes de China obtuvieron acceso libre de impuestos al principio y Chile logró excluir totalmente 152 «productos sensibles» (p. ej.: trigo, harina, azúcar, algunos textiles y prendas de vestir, y algunos electrodomésticos principales) (Barton 2009: 244). Si bien el acuerdo entre Chile y China era más simple y menos amplio que los tratados de libre comercio negociados por Chile con los Estados Unidos y otras economías asiáticas, el impacto fue inmediato. Las exportaciones chilenas a China crecieron un 140 por ciento durante el primer año de vigencia del TLC en el 2006, lo que convirtió a China en el principal socio de comercio bilateral de Chile en el 2007. Del 2003 al 2011, las exportaciones de Chile a China crecieron en más de 900 por ciento (véase el cuadro 1).

El cobre sigue dominando las exportaciones de Chile a China, y el resto lo componen en su mayoría otros productos minerales y madereros (véase el cuadro 2). La importancia del cobre y los minerales en este acuerdo se destaca por el hecho de que solo seis de las exportaciones agrícolas de Chile están cubiertas por el TLC: manzanas, uvas, ciruelas, productos de pollo, queso y cerezas (Ellis 2009: 38). Más de 90 por ciento de las importaciones chilenas de China son bienes manufacturados, un 42 por ciento de ellos clasificados como de media y alta tecnología (Barton 2009). Como lo muestra el cuadro 2, estas importaciones crecieron en más de 950 por ciento entre el 2003 y el 2011. El gobierno chileno ha tomado medidas para hacer frente a esta fuerte asimetría de dos maneras principales. En primer lugar, el Ministerio de Economía ha destinado US\$ 2.500 millones en créditos de bajos intereses para la modernización de las pequeñas y medianas empresas (pymes), que representan alrededor del 90 por ciento de los nuevos puestos de trabajo pero menos de 1 por ciento de las exportaciones. Su objetivo colocar a estas pymes en una posición que les permita ascender más rápidamente en la cadena de producción de valor añadido para la

fabricación de bienes de mayor tecnología tanto para el mercado nacional como para la exportación⁶.

Cuadro 1
Balanza comercial de Chile y dependencia de los mercados de Estados Unidos y China

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Chile-EE. UU.									
Balanza comercial con los Estados Unidos (millones de US\$)									
Exportaciones a los EE. UU.	3.837,20	4.955,50	6.649,99	9.315,55	8.788,30	8.010,73	6.050,19	7.006,21	9.019,89
Importaciones de los EE. UU.	2.478,39	3.326,53	4.620,11	5.476,21	7.117,04	10.750,11	7.212,52	9.224,16	13.953,17
Balanza comercial	1.358,81	1.628,97	2.029,88	3.839,34	1.671,27	-2.739,38	-1.162,32	-2.217,94	-4.933,28
Dependencia del mercado estadounidense (millones de US\$)									
(A) Exportaciones a los EE. UU.	3.837,20	4.955,50	6.649,99	9.315,55	8.788,30	8.010,73	6.050,19	7.006,21	9.019,89
(B) Total de exportaciones	21.664,16	32.520,32	41.266,95	58.680,11	67.971,63	66.258,81	54.004,37	71.028,44	80.585,95
(A)/(B) Porcentaje	17,71%	15,24%	16,11%	15,88%	12,93%	12,09%	11,20%	9,86%	11,19%
Chile-China									
Balanza comercial con China (millones de US\$)									
Exportaciones a China	1.895,34	3.278,23	4.780,71	5.140,45	10.203,30	9.042,85	12.491,78	17.355,61	17.922,97
Importaciones de China	1.689,29	2.234,06	2.915,50	4.025,23	5.525,34	7.510,07	5.794,52	9.119,81	11.891,20
Balanza comercial	206,05	1.044,17	1.865,21	1.115,22	4.677,96	1.532,78	6.697,26	8.235,80	6.031,77
Dependencia comercial del mercado chino (millones de US\$)									
(A) Exportaciones a China	1.895,34	3.278,23	4.780,71	5.140,45	10.203,30	9.042,85	12.491,78	17.355,61	17.922,97
(B) Total de exportaciones	21.664,16	32.520,32	41.266,95	58.680,11	67.971,63	66.258,81	54.004,37	71.028,44	80.585,95
(A)/(B) Porcentaje	8,75%	10,08%	11,58%	8,76%	15,01%	13,65%	23,13%	24,43%	22,24%

Fuente: Banco Central de Chile. <http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/index_se.htm>.

6. Entrevista de la autora con los funcionarios de Corfo Fernanda Díaz y Guillermo Vásquez, Santiago, junio del 2011.

Una segunda respuesta ha sido la de solicitar firmemente inversión en alta tecnología a través de iniciativas tales como el «Programa Invest Chile» de Corfo (Corporación de Fomento de la Producción, la agencia de desarrollo económico de Chile) y «Start-Up Chile» de ProChile, que proporciona subvenciones para inversores en el sector de TI (tecnología de la información) y servicios empresariales, profesionales y técnicos (Mesquita Moreira 2010: 110, Geromel 2012). Lanzado en el 2010, este esfuerzo es un programa acelerador en el que el gobierno de Chile ofrece US\$ 40.000 en fondos iniciales para atraer a emprendedores en etapas iniciales de todo el mundo. El gobierno no tiene participación en el capital, ofrece espacio de oficina gratuito y procedimientos burocráticos simplificados, y exige que los beneficiarios residan en Chile por un período mínimo de seis meses. Aunque empresarios argentinos, franceses e israelíes han respondido de manera masiva a esta oportunidad, ese no ha sido el caso de los empresarios chinos. La capacidad de este programa para fomentar un mercado competitivo de TI que pueda tener éxito en la formación de *joint ventures* con inversores globales parece prometedora, pero la participación de capitales chinos en este esfuerzo sigue siendo una cuestión abierta (Gachuz 2012: 149-50, Webber 2011).

Cuadro 2
Principales productos comerciados entre Chile y China (2010)

Principales exportaciones a China (2010)		
	En millones de US\$	% del total
Cobre y sus manufacturas	11.115,90	62,0%
Cobre refinado y aleaciones de cobre, en bruto	10.232,55	57,1%
Cátodos de cobre y secciones de cátodos en bruto	10.117,43	56,4%
Minerales, escorias y ceniza	4.685,70	26,1%
Minerales de cobre y sus concentrados	3.757,72	21,0%
<i>Todos los productos</i>	<i>17.935,19</i>	
Principales importaciones de China (2010)		
Equipo eléctrico y electrónico	2.071,43	20,9%
Reactores nucleares, calderas, maquinaria, etc.	1.363,06	13,8%
Aparatos eléctricos para telefonía y telegrafía	815,41	8,2%
Prendas, accesorios, no tejidos ni de crochet	749,24	7,6%
Prendas, accesorios, tejidos o de crochet	719,94	7,3%
<i>Todos los productos</i>	<i>9.889,08</i>	

Fuente: UN Comtrade. <<http://comtrade.un.org/>>.

En el 2008, los gobiernos de Chile y China firmaron el «Acuerdo Suplementario sobre el Comercio de Servicios del Tratado de Libre Comercio»⁷. Si bien la negociación sobre servicios es un fenómeno más reciente (los acuerdos del TLCAN, de 1994, y del AGCS, de 1995, sentaron precedentes importantes), Chile junto con Singapur son los dos únicos países de mercados emergentes que forman parte de más de cinco tratados de libre comercio que incluyen el tema de servicios (Roy, Marchetti y Hoe 2009: 318-9). Con el Acuerdo Complementario del 2008, China indicó una mayor disposición a abordar la nueva agenda comercial. Este acuerdo cubre los servicios empresariales (p. ej.: ingeniería, arquitectura, auditoría financiera y publicidad), computadoras y servicios relacionados (p. ej.: implementación de *software*, procesamiento de datos e instalación de *hardware*), bienes raíces, investigación y desarrollo, telecomunicaciones y servicios de manufactura.

Cabe destacar aquí que son muy pocas las limitaciones establecidas por Chile en términos de acceso al mercados para los servicios y de trato nacional para los inversores, en comparación con la extensa lista china de restricciones en materia de acceso de Chile a su mercado de servicios, en particular. Con una IED china en Chile que representa hoy menos de 0,02 por ciento de la IED total de China, y flujos de IED de Chile a China en declive durante la década del 2000 (Barton 2009: 237), ambos gobiernos concluyeron un acuerdo de inversión en el 2012. Posteriormente, los responsables de políticas chilenos declararon que su cartera estaba llena de proyectos de inversión, incluido el anuncio de un proyecto de energía solar por US\$ 900 millones, liderado por la empresa Sky Solar, con sede en Shanghai, y otros emprendimientos diversos en harina de pescado y producción de baterías de litio (Webber 2012).

Sin embargo, el vínculo más fuerte de IED entre China y Chile a la fecha es un acuerdo del 2005 firmado por empresa de propiedad estatal chilena Codelco y la compañía china MinMetals, en el que cada firma aportó US\$ 110 millones para inversiones de capital. A través de este nuevo *joint venture* (Copper Partners Investment Company Ltd.), Chile acordó vender cobre a China a un precio fijo, y China se comprometió a realizar inversiones de capital adicionales que permitieran a Chile a aumentar su producción para satisfacer mejor la demanda china. Si llega a producirse, la entrada de Sky Solar al mercado chileno representaría un incremento de nueve veces en la IED china a ese país, un megasalto aún sin precedentes fuera de las inversiones chinas en recursos naturales en América Latina. La historia más común de la IED china en esta región, en campos ajenos a las materias primas, ha sido una de malentendidos mutuos y acuerdos fracasados (Webber 2011). Durante la próxima década, el objetivo chileno de mejorar en gran medida sus servicios y los flujos

7. Para un resumen de este acuerdo suplementario sobre servicios, véase: <<http://fta.mofcom.gov.cn/topic/enchile.shtml>>.

de comercio de alta tecnología e IED de China podría hacerse realidad dada la prioridad y los recursos que el gobierno ha invertido en este esfuerzo. En el mediano plazo, sin embargo, el peso desproporcionado de la relación económica Chile-China orientada hacia el comercio de bienes y el predominio de las exportaciones de cobre de Chile sugieren que los temas de la vieja agenda comercial podrían dominar las relaciones entre Chile y China durante un tiempo más.

En resumen, desde el punto de vista de China, su muy estrecho objetivo de asegurar el suministro de cobre chileno ha sido logrado; por el lado de las exportaciones, China logró un incremento moderado en el acceso al mercado interno de Chile, a la par que acordó la eliminación de más de 150 productos «sensibles» del acuerdo. Esta mayor apertura del mercado interno ejerció una presión adicional sobre los responsables de políticas chilenos para orientar y fortalecer mejor los planes de compensación actualmente existentes para los productores nacionales, y de ahí la asignación de US\$ 2.500 millones para las pequeñas y medianas empresas. Desde el punto de vista de Chile, el país obtuvo acceso pleno e inmediato al mercado chino para sus exportaciones de minerales y acordó la venta de cobre a China a un precio fijo. Chile también obtuvo un mayor acceso a los datos comerciales de China, lo que permitirá a sus responsables de políticas evaluar mejor las denuncias de *dumping* por parte de los productores nacionales. En cuanto al objetivo de Chile de aumentar las exportaciones no tradicionales al mercado chino, los datos del cuadro 2 sugieren que esta será una difícil batalla cuesta arriba. Un escenario optimista en el largo plazo sería que Chile atraiga IED china en los sectores transables que involucran la producción transfronteriza y la exportación de bienes con mayor valor agregado. Aunque tal vez lejano, fue este objetivo el que motivó a los responsables de políticas chilenos a finalizar con China acuerdos complementarios sobre inversión y comercio de servicios.

- El TLC Perú-China: amplio pero poco profundo

Algunas dinámicas similares se encuentran en marcha en las relaciones comerciales y de inversión entre Perú y China. El TLC Perú-China se implementó formalmente en marzo del 2010 y China lo elogió como su más amplio tratado de libre comercio a la fecha⁸. Aun cuando esto es cierto, el abrumador papel desempeñado por las exportaciones primarias del Perú en su relación comercial con China también relega las acciones principales de este TLC a la vieja agenda comercial. Los productos minerales y la harina de pescado del Perú representan el 90 por ciento de sus exportaciones a China, mientras que el grueso de sus importaciones procedentes de ese país son productos de manufactura de medio a

8. Para mayores detalles, véase: <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Portals/0/comercio/tlc_china/docs/Informes_Finales_TLC_Peru-China.pdf>.

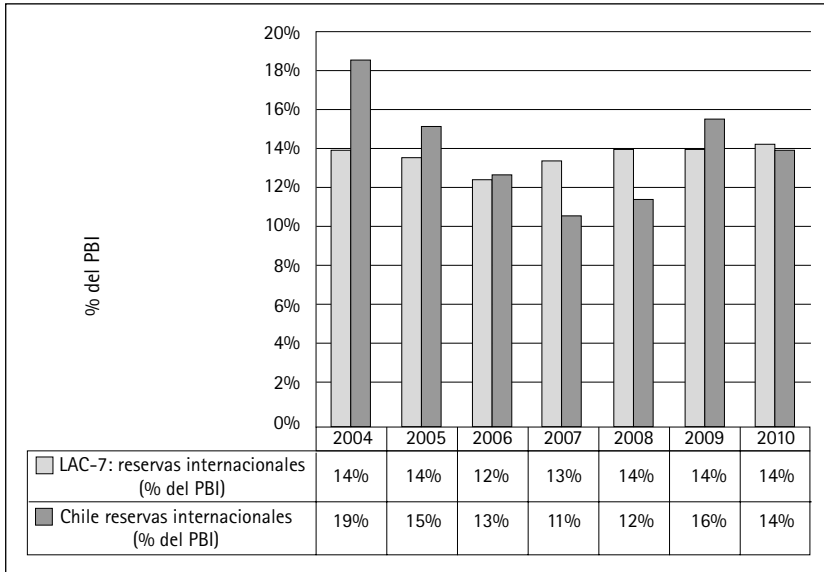
alto valor agregado (véase el cuadro 3). Al inicio de este TLC, el comercio del Perú con China representaba alrededor de 12 por ciento de su comercio total, un incremento frente al 8 por ciento del 2003. Como muestra el cuadro 4, en el 2010 China superó a los Estados Unidos en términos de la participación porcentual de las exportaciones peruanas dirigidas al mercado chino; más aún, durante el período 2003-2011 las exportaciones del Perú a China se incrementaron en 903 por ciento. Al igual que Chile, el Perú obtuvo un mayor acceso a la información comercial china, lo que mejorará la capacidad de los responsables de políticas para evaluar las denuncias de *dumping* por parte de los productores nacionales.

Cuadro 3
Principales productos comerciados entre el Perú y China (2010)

Principales exportaciones a China (2010)		
	En millones de US\$	% del total
Minerales, escoria y ceniza	3.470,22	54,5%
Minerales de cobre y sus concentrados	1.695,44	26,6%
Residuos y desperdicios de la industria alimentaria, forraje animal	846,10	13,3%
Harina, etc. de carne, pescado o despojos para alimentación animal	846,03	13,3%
Minerales de plomo y sus concentrados	798,27	12,5%
<i>Todos los productos</i>	<i>6.368,18</i>	
Principales importaciones de China (2010)		
Equipo eléctrico y electrónico	1.058,14	20,7%
Reactores nucleares, calderas, maquinaria, etc.	979,15	19,1%
Vehículos, no trenes ni tranvías	450,88	8,8%
Aparatos eléctricos para telefonía y telegrafía	401,14	7,8%
Máquinas de procesamiento automático de datos (computadoras)	341,77	6,7%
<i>Todos los productos</i>	<i>5.115,34</i>	

Fuente: UN Comtrade. <<http://comtrade.un.org/>>.

Cuadro 4
Reservas internacionales: Chile vs. LAC-7



Mientras que Chile fue el primer país latinoamericano en negociar con China un TLC amplio para la eliminación de los aranceles en el comercio de bienes, el Perú fue el primero en realmente incorporar elementos de ambas agendas comerciales, tanto de la vieja como de la nueva, en un TLC con China. Sin embargo, a pesar del éxito del Perú en la negociación del acuerdo más amplio con China a la fecha, aquellas partes del TLC Perú-China que cubren la nueva agenda comercial no son ni de lejos tan detalladas, por ejemplo, como el Acuerdo Complementario sobre el Comercio de Servicios suscrito entre Chile y China en el 2008. En este aspecto, el TLC Perú-China es más bien tenue. El tratamiento de los temas laborales y ambientales, tanto en el TLC Chile-China como en el Perú-China, es otro punto relevante. En ambos tratados de libre comercio, estos temas se abordan en el marco de un capítulo separado sobre «Cooperación». Sin embargo, se trata solo de enunciados que hacen referencia a cartas de compromiso ya existentes entre China y estos países sobre temas laborales y ambientales.

En la vieja agenda comercial, el Perú fue muy proactivo en reducir aranceles al 99 por ciento de sus exportaciones a China, 83,5 por ciento de las cuales ingresaron al mercado chino libres de impuestos desde el principio del acuerdo (González Vigil 2009). A cambio, el 68 por ciento de las exportaciones de China al Perú lograron acceso inmediato al mercado. Al mismo tiempo, el Perú excluyó en total unos 592 «productos sensibles» en los sectores

textil, de confecciones, de calzado y metalmecánico, lo que representaba alrededor de 10 por ciento del valor de las exportaciones de China al Perú. Por su parte, China excluyó la madera, el papel y algunos productos agrícolas (p. ej.: café, trigo, arroz, maíz, azúcar y aceites vegetales) del TLC, lo que reflejaba solo 1 por ciento del valor de las exportaciones peruanas. Los negociadores peruanos habían estudiado atentamente los resultados del TLC Chile-China y lograron obtener con éxito casi cuatro veces más restricciones y exclusiones en sectores sensibles⁹. Esto básicamente equivale a un manejo del comercio al estilo asiático (Woo-Cummings 1999, Amsden 2003), aunque los funcionarios peruanos rechazan vehementemente la idea de que los términos del TLC Perú-China representen un alejamiento del compromiso del país con un régimen de comercio liberal.

En los nuevos temas comerciales, capítulos separados sobre servicios e inversiones comprometen a ambas partes a respetar el trato nacional, una mayor transparencia y al uso de mecanismos de solución de controversias en caso de conflictos. El capítulo de servicios se ocupa explícitamente del turismo (China ha designado al Perú como un destino turístico oficial), los servicios postales expresos, los pagos de transferencia y una variedad de servicios profesionales (p. ej.: traducción, consultoría, transmisión de datos transfronteriza). El capítulo de inversiones básicamente reafirma el Acuerdo para la Promoción y la Protección de Inversiones que ambos países firmaron en 1994. Al igual que Chile, el Perú está ansioso por atraer la IED y el comercio de servicios de China como resultado de este TLC. Con miras al logro de estos objetivos, el Grupo Interbank del Perú abrió una sucursal en China en el 2007 y el China Development Bank estableció una alianza estratégica con el Banco Nación, en el 2008, para facilitar los préstamos de microfinanzas en el Perú (Ellis 2009: 155).

Sin embargo, no es allí donde se encuentra la acción en las relaciones económicas entre China y el Perú. Al igual que en Chile, la presencia de IED de China en el Perú se concentra en la minería (hierro y cobre), con algunos compromisos menores en petróleo y gas natural. Aunque se ha informado ampliamente sobre la IED china en la minería peruana, la ruta seguida por estas inversiones, a través de paraísos fiscales como Bermudas o las Islas Caimán, ha llevado a un patrón de subreporte similar, aunque legal, al ocurrido en Chile. Así, algunas inversiones espectaculares, como la compra realizada por la China's Aluminum Corporation de la participación del Perú en la empresa minera canadiense Peru Copper, por US\$ 792 millones en el 2007 (Ellis 2009: 151), no aparecen en los datos. Con cinco grandes compañías de China continental en operación hoy en el Perú, las estimaciones actuales son que se encuentran en marcha alrededor de US\$ 11.000 millones en inversiones mine-

9. Entrevistas confidenciales de la autora con miembros del equipo negociador del TLC Perú-China, Lima, mayo del 2009.

ras, lo que representa cerca del 25 por ciento de la IED del Perú (González-Vicente 2012: 109). En contraste con Chile, donde el sector minero es controlado por el Estado y el régimen de inversión del mismo es menos abierto, el sector minero peruano representa un campo de juego mucho más fácil para los inversores chinos.

En resumen, China ha sido hábil para asegurar el suministro de cobre, harina de pescado y otras materias primas del Perú, y en obtener un incremento moderado en el acceso al sector manufacturero peruano. De manera similar a Chile, los lazos que unen al Perú y China son centrales para la vieja agenda comercial, punto que destacan los datos del cuadro 3; el Perú, sin embargo, ha hecho mucho menos que Chile para romper este molde y atraer nuevas y dinámicas inversiones en bienes y servicios de alto valor agregado. Más aún, aunque los negociadores peruanos lograron excluir con éxito varios productos industriales sensibles, esto no excluye la necesidad de un marco de políticas públicas cohesionado que facilite el proceso de ajuste y compense a los productores nacionales en su proceso de reestructuración. En términos de ofrecer apoyo y orientación eficaces en políticas públicas para la industria nacional, y para las pymes en particular, el Perú se encuentra años luz detrás de Chile.

Si bien el Perú fue pionero al incluir los temas comerciales viejos y nuevos en el TLC, la naturaleza general de las cláusulas que cubren el trabajo y el medio ambiente no es un buen augurio para su implementación. El Perú ha logrado atraer considerable IED china a su sector minero, que se encuentra en gran parte en manos privadas, y sin fijar condiciones potencialmente desfavorables. En este sentido, al Perú le ha ido un poco mejor que a Chile en la negociación con China. Si bien es poco probable que la capacidad del Perú para atraer IED china a empresas no mineras llegue a sobrepasar a la de Chile, el Perú está avanzando más rápidamente en términos de instalación de la infraestructura y la base logística necesarias para cumplir su meta de convertirse en un dinámico centro de transporte para el comercio de la Cuenca del Pacífico¹⁰.

LOS TLC AL ESTILO CHINO

No se puede negar que las limitaciones de recursos naturales de China han creado oportunidades de transformación para Chile y el Perú, incluyendo la negociación de estos tratados de libre comercio. Por un lado, las grandes reservas de divisas que exportadores primarios como Chile y el Perú acumularon en la década del 2000 bajo el impulso de la

10. Estos comentarios se hicieron durante varias entrevistas de la autora a funcionarios chilenos de entidades como Corfo, el Banco de Chile y la Fundación Chilena del Pacífico, en Santiago, en junio del 2011. Véase también: Vega Álvarez (2012).

demanda china, proveyeron el colchón financiero que les permitió una respuesta política contracíclica cohesionada a la crisis financiera global de 2008-2009 (Armijo, Katada y Wise 2012). Cuando los efectos de la crisis golpearon en el 2008, los responsables de políticas de América Latina se vieron enfrentados a dos tareas cruciales: contener el contagio financiero del colapso estadounidense y posicionar la economía para una rápida recuperación impulsada por el comercio. En el primer tema, los responsables de políticas tanto de Chile como del Perú hicieron uso de las reservas internacionales, ampliaron sus políticas fiscales y redujeron los requisitos de reservas para los bancos nacionales. El éxito de estas políticas contracíclicas para combatir el contagio de la crisis estadounidense fue un testimonio de la larga trayectoria de las reformas del sector bancario y financiero implementadas en ambos países desde principios de la década de 1990. En el segundo tema, como China también puso en marcha un plan de estímulo macroeconómico casi a la par con el de los Estados Unidos (4,8 por ciento del PBI, frente al 5,9 por ciento en los Estados Unidos), ambos países fueron capaces de reiniciar el crecimiento impulsado por las exportaciones a través de sus intensificados lazos comerciales con China.

Por otra parte, la aceptación de China de algunas limitaciones en el acceso a los mercados internos de estos países ha reducido en parte el acaloramiento aún presente en los líderes políticos de Argentina y Brasil. Para China, estas concesiones de acceso a mercados para Chile y el Perú representan un porcentaje tan minúsculo de su comercio total de exportación de manufacturas que el sacrificio claramente valía la pena para asegurar el flujo constante de las exportaciones de materias primas de esos países. Lo que es más, las numerosas excepciones al mercado interno incorporadas en ambos tratados de libre comercio han ofrecido cierto alivio a sectores sensibles tanto de Chile como del Perú. Sin embargo, es la extensión y el grado de protección nacional dentro de estos tratados de libre comercio lo que va en contra de los habituales acuerdos Norte-Sur negociados por los Estados Unidos y la Unión Europea.

Las oportunidades para Chile y el Perú pueden ser considerables, pero también lo son las limitaciones. Desde el *boom* de tratados de libre comercio bilaterales y minilaterales, en la década de 1990, ha surgido en la literatura sobre política comercial un consenso sobre que dichos acuerdos valen muy poco si no logran resultados OMC-plus en temas de la nueva agenda comercial (Estevadeordal *et al.* 2009, Kotschwar 2009, Quiliconi y Wise 2009). Este es ciertamente el espíritu de los tratados de libre comercio de ambos países con los Estados Unidos y la Unión Europea. Las dificultades del ajuste son palpables bajo los términos de estos tratados de libre comercio con países desarrollados que Chile y el Perú tienen hoy en marcha, pero esta parece ser una condición necesaria para llevar a estas economías pequeñas y abiertas al siguiente nivel de competitividad en sus respec-

tivos senderos de desarrollo. En el papel, China se comprometió a la nueva agenda comercial en el TLC China-Perú, y mediante acuerdos complementarios sobre servicios y liberalización de las inversiones adjuntos al TLC China-Chile. Pero para que China se convierta en un *stakeholder* real fuera del sector minero en cualquiera de estos dos países, muy probablemente requerirá del tipo de incentivos y recursos gubernamentales que Chile está implementando.

Mientras los debates internos en ambos países se han centrado en la idea de que la forma de eludir esta «maldición de los recursos naturales» es reforzar las exportaciones no tradicionales de Chile y el Perú hacia el mercado chino, los datos de los cuadros 2 y 3 sugieren que esto no es probable en el corto a mediano plazo. Dado que los Estados Unidos, Alemania, otros países de la OCDE y los mayores mercados emergentes de América Latina también han puesto los ojos en la exportación al enorme mercado interno chino, Chile y el Perú se encuentran bastante detrás en la fila. Además, los continuos bajos niveles de consumo interno en China y la desaceleración de la tasa de crecimiento del país sugieren que la espera podría ser larga.

Sin embargo, tras la implementación de sus respectivos tratados de libre comercio con China, tanto Chile como el Perú fueron testigos de una explosión del comercio de ida y vuelta a través del Pacífico. ¿Por qué las exportaciones no tradicionales no se han visto arrastradas por este *boom* del comercio global? La respuesta se encuentra en parte en las desventajas de costos, geográficas y tecnológicas que frenan a Chile y al Perú, y en parte en las limitaciones de capacidad productiva que cada uno enfrenta para exportar productos de mayor valor agregado al enorme mercado interno de China (Devlin 2008). La coyuntura actual, al parecer, es un período para que ambos países hagan un balance de sus propias capacidades de producción y exportación, y quizá también para concentrarse en las características de la estrategia china que podrían mejorar su competitividad en los mercados regionales y mundiales, en general, así como su capacidad para exportar más que minerales y harina de pescado al mercado chino. Como mínimo, esto requeriría la articulación de una visión de más largo plazo en lo que respecta al desarrollo de una mayor capacidad productiva interna, una que esté basada en mayores asignaciones de gasto en ciencia, tecnología, I+D, educación e infraestructura.

Frente a esta realidad, mejores productos, un marketing agresivo y precios más competitivos, sin duda permitirán que los productores nacionales de exportaciones no tradicionales en América Latina introduzcan con más éxito sus productos en los mercados globales. Pero China se ha convertido en la segunda mayor economía del mundo no solo mediante la aplicación de reformas de mercado en el frente interno, sino también a través de su dependencia en empresas de propiedad estatal, programas de crédito a la

exportación y generosos incentivos a la inversión. La lección de China es que este proceso productivo puede acelerarse mediante apoyo estratégico del Estado. Chile claramente ha entendido este mensaje y ha puesto en marcha políticas de respaldo estatal para fomentar la producción de TI y fortalecer la posición de los empresarios que operan en pequeñas y medianas empresas orientadas a la producción de productos no tradicionales de alto valor agregado para la exportación. En el 2005, Chile también creó un fondo soberano de inversión que, por ejemplo, ofrece becas completas para la formación de estudiantes nacionales en ciencias exactas en universidades extranjeras. El gobierno chileno, largamente elogiado por sus reformas de mercado a ultranza, ahora está dispuesto a ofrecer un fuerte apoyo a aquellos sectores y productores que muestran una mayor aptitud para incrementar las perspectivas del país en exportaciones no tradicionales y políticas nacionales de innovación y TI.

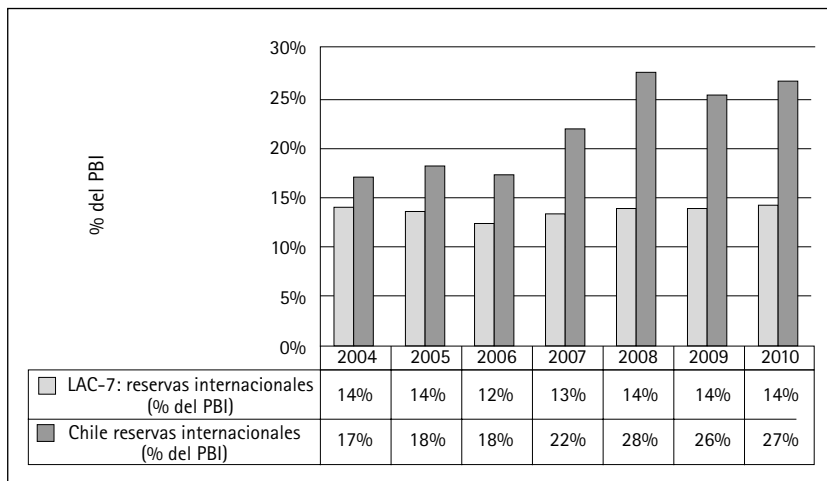
El Perú ha recorrido un largo camino en las últimas dos décadas; como lo muestra el cuadro 7, el país compite ahora palmo a palmo con Chile en el *ranking* «Doing Business» del Banco Mundial. Sin embargo, ambos países se encuentran rezagados en variables cruciales como cumplimiento de contratos y concesión de permisos de construcción. Pero el Perú está bastante más atrás de Chile en la generación de un marco proactivo de políticas públicas para fomentar el crecimiento dinámico y la productividad fuera del sector minero. Aunque el país está claramente cosechando los frutos de sus sólidas reformas macroeconómicas y de liberalización desde principios de la década de 1990, aún carece de las políticas microeconómicas necesarias para llevar a buen término estas reformas (De la Flor 2010: 81-2). Siguiendo las lecciones del caso chileno, el Perú requiere: inversión más específica y vigorosa en capital humano; el equivalente de un *shock* de inversiones en infraestructura y capacidades productivas; y una estrategia explícita que promueva los vínculos entre I+D, iniciativa privada y la adaptación de tecnología de mejora de la eficiencia, en especial en pequeñas y medianas empresas. Si los diseñadores de políticas peruanos perdieran el rumbo y consideraran la implementación de diversos TLC como sustitutos de una reforma continua, pronto se verán enfrentados a la realidad de que los tratados de libre comercio no reemplazan el trabajo duro de reestructuración microeconómica, renovación institucional e innovación de políticas.

Cuadro 5**Balanza comercial del Perú y dependencia de los mercados de Estados Unidos y China**

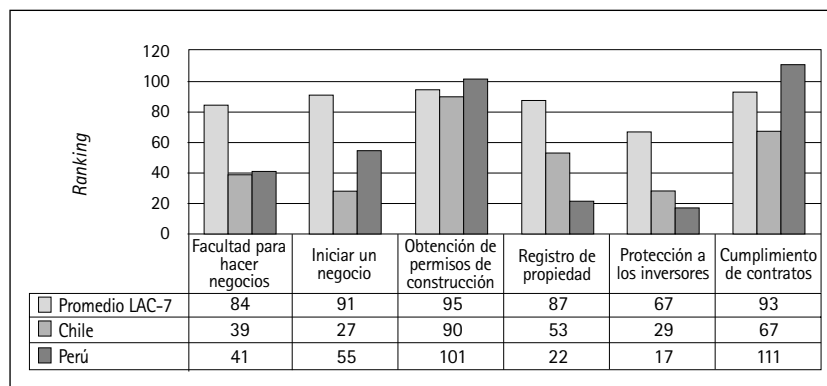
Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Perú-EE. UU.									
Balanza comercial con los Estados Unidos (millones de US\$)									
Exportaciones a los EE. UU.	2.408,72	3.701,55	5.119,16	5.880,39	5.271,61	5.812,45	4.223,31	5.056,92	62.35,79
Importaciones de los EE. UU.	1.698,53	2.101,02	2.309,45	2.926,84	4.119,77	6.182,97	4.918,84	6.754,26	8.319,17
Balanza comercial	710,19	1.600,53	2.809,71	2.953,55	1.151,83	-370,52	-695,53	-1.697,34	-2.083,37
Dependencia del mercado estadounidense (millones de US\$)									
(A) Exportaciones a los EE. UU.	2.409	3.702	5.119	5.880	5.272	5.812	4.223	5.057	6.236
(B) Total de exportaciones	8.995	12.716	17.273	23.800	28.084	30.628	27.073	35.806	45.726
(A)/(B) Porcentaje	26,78%	29,11%	29,64%	24,71%	18,77%	18,98%	15,60%	14,12%	13,64%
Perú-China									
Balanza comercial con China (millones de US\$)									
Exportaciones a China	676	1.245	1.871	2.261	3.040	3.567	4.079	5.436	6.962
Importaciones de China	598	702	958	1.446	2.252	3.715	3.267	5.140	6.319
Balanza comercial	78	543	913	815	788	-148	812	296	643
Dependencia del mercado chino (millones de US\$)									
(A) Exportaciones a China	676	1.245	1.871	2.261	3.040	3.567	4.079	5.436	6.962
(B) Total de exportaciones	8.995	12.716	17.273	23.800	28.084	30.628	27.073	35.806	45.726
(A)/(B) Porcentaje	7,52%	9,79%	10,83%	9,50%	10,82%	11,65%	15,07%	15,18%	15,23%

Fuentes: U.S. Department of Commerce <<http://tse.export.gov/>>; Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú <<http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=2315>>.

Cuadro 6
Reservas internacionales: Perú vs. LAC-7



Cuadro 7
Ranking de competitividad (2011)



Fuente: DoingBusiness.Org <<http://www.doingbusiness.org/rankings>>.

CONCLUSIONES

Dentro de diez años, una mirada retrospectiva podría bien mostrar que Chile y el Perú tuvieron el don de la clarividencia al negociar de manera temprana estos tratados de libre comercio con China. Como resultado de estos acuerdos, cada uno ha establecido un punto de apoyo para exportar una mayor diversidad de bienes al mercado chino, y la cobertura de inversiones y servicios podría con el tiempo ser rentable en términos de atraer más capital chino hacia emprendimientos de negocios no mineros en ambos países. Existe, sin embargo, la remota posibilidad de que el patrón actual de intercambio más tradicional entre China y estos países persista de manera indefinida. El volumen de comercio entre China y estos países podría seguir creciendo a un ritmo acelerado, pero con pocos cambios en la naturaleza de las exportaciones que van y vienen a través del Pacífico. La pieza faltante del rompecabezas en estos tratados de libre comercio con China es que, en contraste con los tratados de libre comercio de los Estados Unidos y la Unión Europea, el surgimiento de China como una gran potencia económica no se ha traducido en una voluntad de hacer cumplir los compromisos o promover de manera conjunta la implementación de reformas con sus socios de países en desarrollo. La naturaleza Norte-Sur de los tratados de libre comercio Chile-China y Perú-China es por tanto engañosa, puesto que la responsabilidad de hacer posible el escenario más favorable antes mencionado descansa muy fuertemente en Chile y el Perú.

Mientras que otros tratados de libre comercio Norte-Sur celebrados por Chile y el Perú establecieron compromisos profundos y vinculantes que constituían condiciones necesarias para la modernización económica y el cambio estructural, queda aún por ver si estos tratados de libre comercio con China serán necesarios o suficientes para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo de largo plazo de cada país. Por el momento, estos dos acuerdos parecen ofrecer principalmente un respiro a mediano plazo en lo que respecta a las importaciones, así como la posibilidad de acumular grandes reservas en moneda extranjera provenientes de la exportación de materias primas. Si los políticos, responsables de políticas, productores y la opinión popular se conforman con dejar las cosas como están, entonces estos tratados de libre comercio con China con certeza exacerbarán las deficiencias de larga data intrínsecas al modelo primario-exportador de cada país y llevarán a que los responsables de políticas nacionales encuentren muy tentador simplemente sentarse a disfrutar de este *boom* sin precedentes de los precios de las materias primas.

Chile ya ha iniciado una batalla decidida para evitar sucumbir ante este escenario de «maldición de los recursos naturales». Ha puesto en marcha políticas proactivas y ha dedicado considerables recursos estatales a la diversificación y sofisticación cada vez mayor de su economía. Si bien esta estrategia aumenta las probabilidades de que Chile pueda

cosechar el comercio de mayor valor agregado y las ganancias de la IED que buscaba al suscribir el TLC Chile-China, también pone al país en mejor posición para prosperar en sus relaciones comerciales y de inversión con el resto del mundo. Este es un enfoque que al Perú le convendría adoptar. En ausencia de una estrategia explícita que promueva de manera más agresiva vínculos entre I+D, la iniciativa privada y la adopción de tecnología para mejorar la eficiencia, sobre todo en las pequeñas y medianas empresas, el Perú podría fácilmente caer en el escenario de un *statu quo* menos favorable mencionado anteriormente con respecto a sus relaciones con China. A diferencia de la postura de los Estados Unidos en el TLC Perú-Estados Unidos, China no ejercerá presión sobre los diseñadores de políticas para la implementación de reglas y normas que promuevan la competitividad. Esto es tanto el atractivo como el inconveniente de negociar tratados de libre comercio al estilo chino.

BIBLIOGRAFÍA

AMSDEN, Alice

2003 *The Rise of 'The Rest': Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Nueva York, NY: Oxford University Press.

ARMIJO, Leslie; Saori KATADA y Carol WISE

2012 «The Quick Rebound of Emerging Markets from the Global 2008-09 Financial Crisis». Artículo presentado en la reunión anual de la International Studies Association, San Diego, CA, abril del 2012.

BACCINI, Leonardo y Johannes URPELAINEN

2012 «Strategic Side Payments: Preferential Trading Agreements, Economic Reform, and Foreign Aid». En: *Journal of Politics*, vol. 74, N° 4, pp. 932-49.

BÁRCENA, Alicia y Osvaldo ROSALES

2010 *The People's Republic of China and Latin America and the Caribbean: Towards a Strategic Partnership*. Santiago: Cepal.

BARTON, Jonathan R.

2009 «The Chilean Case». En: Jenkins, Rhys y Enrique Dussel Peters (eds.). *China and Latin America: Economic Relations in the Twenty-first Century*. Bonn: German Development Institute, 2009, p. 244.

CHASE, Kerry

2003 «Economic Interests and Regional Trading Arrangements». En: *International Organization*, vol. 57, N° 1, pp. 137-74.

DE LA FLOR, Pablo

2010 «El TLC Perú-Estados Unidos: riesgos y oportunidades». En: PERALES, José Raúl y Eduardo MORÓN (eds.). *La economía política del Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos*. Washington, D.C.: Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

DEVLIN, Robert

2008 «China's Economic Rise». En: ROETT, Riordan y Guadalupe PAZ (eds.). *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

ELLIS, Evan

2009 *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.

ESTEVADEORDAL, Antoni; Matthew SHEARER y Kati SUOMINEN

2009 «Market Access Provisions in Regional Trade Agreements». En: SUOMINEN, Kati y Robert TEH (eds.). *Regional Rules in the Global Trading System*. Nueva York: Cambridge University Press.

GACHUZ, Juan Carlos

2012 «Chile's Economic and Political Relationship with China». En: *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 41, N° 1, pp. 133-54.

GALLAGHER, Kevin y Roberto PORZCANSKI

2009 *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.

GEROMEL, Ricardo

2012 «Start-Up Chile: Importing Entrepreneurs to Become the Silicon Valley of Latin America». En: *Forbes*, 5 de octubre. <<http://blogs.forbes.com/ricardogeromel/>>.

GONZÁLEZ VIGIL, Fernando

2009 «El TLC China-Perú: una negociación ejemplar». En: *Punto de Equilibrio*, junio.

GONZÁLEZ-VICENTE, Rubén.

2012 «The Political Economy of Sino-Peruvian Relations: A New Dependency?». En: *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 41, N° 1, pp. 97-131.

JIANG, Shixue

2008 «The Chinese Foreign Policy Perspective». En: ROETT, Riordan y Guadalupe PAZ (Eds.). *China's Expansion into the Western Hemisphere*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

KOTSCHWAR, Barbara

2009 «Mapping Investment Provisions in Regional Trade Agreements». En: SUOMINEN, Kati y Robert TEH (eds.). *Regional Rules in the Global Trading System*. Nueva York: Cambridge University Press.

MANGER, Mark

2009 *Investing in Protection: The Politics of Preferential Trade Agreements between North and South*. Cambridge: Cambridge University Press.

MANSFIELD, Edward

1988 «The Proliferation of Preferential Trading Agreements». En: *Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, N° 5, pp. 523-43.

MESQUITA MOREIRA, Mauricio

2010 *India: Latin America's Next Big Thing?* Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

MILNER, Helen

1997 «Industries, Governments, and Regional Trade Blocs». En: MANSFIELD, Edward D. y Helen MILNER (eds.). *The Political Economy of Regionalism*. Nueva York, NY: Columbia University Press.

PASTOR, Manuel y Carol WISE

1994 «The Origins and Sustainability of Mexico's Free Trade Policy». En: *International Organization*, vol. 48, N° 3, pp. 459-89.

QUILICONI, Cintia y Carol WISE

2012 «Mercosur RIP?». En: *The Economist*, 14 de julio, pp. 31-2.

2009 «The U.S. as a Bilateral Player». En: SOLÍS, Mireya; Barbara STALLINGS y Saori KATADA (eds.). *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.

ROY, Martin; Juan MARCHETTI y Lim HOE

2009 «Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements: How Much Further than the GATS?». En: SUOMINEN, Kati y Robert TEH (eds.). *Regional Rules in the Global Trading System*. Nueva York: Cambridge University Press.

SHADLEN, Ken

2008 «Globalisation, Power and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas». En: *Journal of Development Studies*, vol. 44, N° 1, pp. 1-20.

THORP, Rosemary *et al.*

2012 *The Developmental Challenges of Mining and Oil: Lessons from Africa and Latin America*. Oxford: Palgrave Macmillan.

VEGA ÁLVAREZ, Guillermo

2012 «Importancia de la infraestructura y de los puertos para el desarrollo de las regiones en el Perú». En: SANTA GADEA, Rosario (ed.). *Integración física sudamericana*. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.

WEBBER, Jude

2012 «Inward investment: Nations United by an Ocean of Mutual Interest». En: *Financial Times*, 1 de octubre.

2011 «Chile and China: No Deals». En: *Financial Times*, 4 de octubre.

WOO-CUMINGS, Meredith (ed.)

1999 *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

YANG, Jian

2009 «China's Competitive FTA Strategy: Realism on a Liberal Slide». En: SOLÍS, Mireya; Barbara STALLINGS y Saori KATADA (eds.). *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim*. Basingstoke. Reino Unido: Palgrave Macmillan.

XIANG, Lanxin

2008 «An Alternative Chinese View». En: ROETT, Riordan y Guadalupe PAZ (eds.). *China's Expansion into the Western Hemisphere*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.